

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	7
Wprowadzenie .....	9
<b>ROZDZIAŁ 1</b>	
Prokuratura w Polsce	
– między rozczarowaniem a diagnozą .....	13
<b>ROZDZIAŁ 2</b>	
Zasady organizacji i działania prokuratury	
– ich znaczenie prawne i katalog .....	27
<b>ROZDZIAŁ 3</b>	
Zasada jednolitości i niepodzielności prokuratury .....	46
<b>ROZDZIAŁ 4</b>	
Zasada hierarchicznego podporządkowania, centralizmu	
i jednoosobowego kierownictwa prokuratury .....	84
<b>ROZDZIAŁ 5</b>	
Zasada niezależności prokuratury .....	135
<b>ROZDZIAŁ 6</b>	
Zasada współpracy prokuratury z organami władzy	
i organizacjami społecznymi .....	181
<b>ROZDZIAŁ 7</b>	
Zasada niezależności prokuratora .....	225
<b>ROZDZIAŁ 8</b>	
Zasada bezstronności prokuratora .....	275
<b>ROZDZIAŁ 9</b>	
Zasada równego traktowania przez prokuratora .....	314

**ROZDZIAŁ 10**

Zasady substytucji, dewolucji i indyferencji oraz  
zasada jednoosobowego dokonywania czynności ..... 351

**ROZDZIAŁ 11**

Zasada legalizmu ścigania ..... 377

**ROZDZIAŁ 12**

Zasada rzetelności postępowania przygotowawczego ..... 424

**WNIOSKI KOŃCOWE**

Przyszłość prokuratury a prokuratura przyszłości  
– propozycje zmian ..... 460

Bibliografia ..... 476

## Wprowadzenie

Niniejsza publikacja o zasadach ustroju i działania prokuratury w Polsce dotyczy instytucji, która na tle klasycznych instytucji ustrojowych cechuje się ustrojową „niedojrzałością”. Jej rozwój datuje się faktycznie od przełomu XVIII i XIX wieku. Nie wszystkie przedstawione w tej książce zagadnienia utrzymane są w pesymistycznym tonie, i pomimo łyżki dziegciu, wynikającej z cierpkiej wiedzy dotyczącej prokuratury w Polsce, zaproponowaliśmy propozycje zmiany na lepsze. Poszczególne rozdziały składają się na obraz prokuratury, ukazując nie tylko jej statykę, ale i kinetykę. Zaprezentowanie prokuratury przez pryzmat zasad jej organizacji i działania ma na celu ukazanie relacji funkcjonalnych między nimi i ich przenikania się, co prowadzi do konceptualizacji całości i określenia roli ustrojowo-procesowej tego organu. Nie jest jednak ambicją autorów ukazanie poszczególnych części „maszyny” składających się na instytucję prokuratury, ale uwidocznienie jej *modus operandi* pozwalającego zrozumieć jej mechanizm. Encyklopedyczne wyliczenie elementów ustrojowych i procesowych prokuratury nie daje odpowiedzi, dlaczego działa ona w określony sposób. Możemy sobie zadać pytanie – dlaczego powstała ta książka? Otóż, jest ona odpowiedzią na kryzys ustrojowy, organizacyjny, kulturowy, aksjologiczny i personalny, panujący w przestrzeni szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, którego prokuratura jest jednym z głównych aktorów. Kryzys wziął się z niezgody na naruszanie praworządności, upolitycznienie prokuratury oraz pozostałych instytucji funkcjonujących w przestrzeni wymiaru sprawiedliwości z omnipotentnymi uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nie tylko w odniesieniu do prokuratury, ale również do organizacji sądownictwa powszechnego. Kryzys wywołany brakiem autorytetu władzy w prokuraturze wynika ze swoistej formy jej legitymizacji. Legitymizacji, której panowanie stało się problematyczne z uwagi na nihilistyczne zakorzenie podstaw działania naczelnego organu prokuratury. Gdy panowanie staje się problematyczne, narasta pokusa związana z usprawiedliwieniem autorytetu przemocą, która ma ją uprawomocnić. Delegowanie prokuratorów

poza miejsce pełnienia służby, degradacje na niższe stanowiska służbowe, dyscyplinowanie, brak transparentności przy podziale spraw oraz narcystryczna troska o własny wizerunek medialny stanowią podstawowe elementy składające się na *arcana imperii* prokuratury w Polsce. Zachodząca atrofia autorytetu prokuratury, a przede wszystkim jej naczelnego organu, którym jest Prokurator Generalny, w społeczeństwie prowadzi do konieczności nowej aranżacji architektury ustroju i działania prokuratury. Nowe spojrzenie na zasady ustrojowo-funkcjonalne prokuratury w Polsce nie ma na celu negacji samej instytucji, ale jej akomodację czy też redefinicję do zasad wynikających z demokratycznego państwa prawnego oraz rzetelności postępowania karnego. Pierwszy, acz nie jedyny, krok do panaceum na miazmaty organizacyjno-procesowe prokuratury w Polsce stanowi zapewnienie jej niezależności oraz bezstronności w podejmowaniu działań i zaniechanie reprezentowania rządzącej większości parlamentarnej, czy wręcz partykularyzmu partii politycznej.

Poszczególne części składające się na niniejszą monografię zawierają propozycje, jak powinny być ukształtowane fundamenty prokuratury, jako realizującej funkcję ochrony praworządności oraz funkcję ścigania karnego. Zasady ustrojowe i działania prokuratury determinują jej rolę w przestrzeni wymiaru sprawiedliwości. Rolę, która ma z jednej strony do spełnienia funkcję zagwarantowania ochrony praw podstawowych, a z drugiej – rolę aktywną, inicjującą postępowanie jurysdykcyjne w procesie karnym.

Zagadnienia zasad prokuratury nie były dotychczas przedmiotem szerszego zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego czy prawa karnego procesowego. Pomimo ukształtowanych standardów dotyczących roli prokuratury w państwie demokratycznym, w Polsce nie wypracowano powszechnie akceptowanych poglądów w tym zakresie.

Z punktu widzenia treści tej publikacji i jej przesłania istotne jest to, że autorami rozdziałów dotyczących poszczególnych zasad są aktywni zawodowo prokuratorzy, wypełniający codzienne obowiązki służbowe w postaci prowadzenia albo nadzorowania postępowań przygotowawczych oraz pełniący funkcje oskarżycieli publicznych przed sądami powszechnymi.

Kolejne rozdziały, odnosząc się do poszczególnych zasad, dotyczą zarówno zagadnień teoretycznych, jak i ich rysu historycznego, ich ujęcia w prawodawstwie współczesnych państw, ich aktualnego ukształtowania oraz propozycji rozwiązań. Połączenie zasad ustrojowych i procesowych dotyczących prokuratury było zamierzeniem celowym, ukazującym nie tylko teoretyczny, ale również praktyczny wymiar funkcjonowania prokuratury w Polsce, co pozwoliło na sformułowanie wniosków *de lege ferenda* jako

głos w dyskusji nad jej przyszłością w związku z jej aktualnym, wielowymiarowym kryzysem i nadchodzącym „momentem ustrojowym” prokuratury. Mamy nadzieję, że zgłoszone przez nas propozycje zostaną wykorzystane w przyszłości, tak by polska prokuratura stała się lepsza, bardziej efektywna, a przede wszystkim, by służyła w pełni społeczeństwu.

Serdeczne podziękowania należą się recenzentowi pracy, Profesorowi Grzegorzowi Kucy za cenne uwagi i wskazówki udzielone w trakcie prac nad niniejszą publikacją.

*Autorzy*